

主编 郑俊田 副主编 徐晨 高媛蓉

海关管理研究

HAIGUANGUANLIYANJIU



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

海关管理研究

主 编 郑俊田
副主编 徐 晨 高媛蓉

中国商务出版社

图书在版编目(CIP)数据

海关管理研究/郑俊田主编. —北京: 中国商务出版社, 2006. 4
ISBN 7-80181-509-2

I. 海... II. 郑... III. 海关-管理-研究-中国-教材 IV. F752. 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 021794 号

海关管理研究

主编 郑俊田 副主编 徐晨 高媛蓉

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744(编辑室)

010—64220120(发行二部)

网址: www.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京密兴印刷厂印刷

787×980 毫米 16 开本

11 印张 201 千字

2006 年 4 月 第 1 版

2006 年 4 月 第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-80181-509-2
F·880

定价: 20.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

前 言

随着我国市场经济体制的建立，对外开放不断深入，我国经济的对外依存度已经超过了40%以上，因此，提高海关管理水平已经提到了十分重要的地位。另外，在这种进出口贸易量与日俱增的形势下，企业对海关通关人才，特别是高级海关事务管理人才的需求也必然大大增加，尤其是既有扎实的外语基础，又通晓经济贸易知识、法学知识和管理理论的高级复合型人才更是紧缺，因此，加强这方面人才的培养已成为当务之急。

培养高水平的海关管理人才和海关通关事务人才是社会主义市场经济和国际竞争的需要，熟悉海关制度是进出口贸易企业加快通关速度，提高企业效益的前提，它需要方方面面的知识。因为海关管理是集行政管理、企业管理、经济学、法律、国际贸易、国际物流等于一体的综合性交叉学科，这就要求从事海关事务的人员要有渊博的知识。对外经济贸易大学作为专门培养精通外语和海关管理知识，通晓经贸、管理、法律等方面知识人才的全国唯一的本科和硕士研究生的院校；面对这样的市场需求，当然责无旁贷，必须顺应形势，抓住机遇，为培养出高质量的海关事务管理高级人才，为加大改革开放的力度，提高企业的经济效益发挥作用，本书正是为了适应这种需求而编写。

本书的内容分为四部分，第一部分中国海关史；第二部分进出口商品通关；第三部分介绍我国海关税收征管制度；第四部分是中外海关比较。

在本书的编写过程中，我们参阅了全国各海关院校和各海关的专家学者的作品，在此表示感谢。

对外经济贸易大学
公共管理学院
郑俊田 教授
2006年1月

目 录

第一章 中国海关发展历史简述·····	(1)
第一节 我国海关的起源和古代陆地海关·····	(1)
第二节 古代沿海海关·····	(7)
第三节 清朝末期的海关·····	(11)
第二章 不平等条约对中国海关的影响·····	(17)
第一节 中国海关主权的被侵占 (1840—1864) ·····	(17)
第二节 半殖民地海关制度的确立 (1864—1911) ·····	(20)
第三节 北洋军阀统治时期和国民党政府统治时期的海关·····	(22)
第三章 赫德与近代中国海关·····	(24)
第一节 客观的评价方法·····	(24)
第二节 赫德对近代中国海关的影响·····	(25)
第四章 中外海关比较·····	(31)
第一节 中国海关·····	(31)
第二节 外国海关·····	(42)
第三节 中外海关比较·····	(46)
第五章 现代海关制度·····	(50)
第一节 通关作业改革·····	(50)
第二节 海关风险管理·····	(66)
第六章 《行政许可法》与海关 ·····	(85)
第一节 《行政许可法》 ·····	(85)
第二节 《行政许可法》对海关的影响 ·····	(95)

第七章 海关税收征管制度	(104)
第一节 关税概述.....	(104)
第二节 海关进出口税则.....	(105)
第三节 其他主要国家的关税水平.....	(115)
第四节 海关估价.....	(115)
第五节 海关税收征管程序.....	(122)
附 件	(129)
附件一 中华人民共和国海关法.....	(129)
附件二 中华人民共和国进出口关税条例.....	(144)
附件三 中华人民共和国海关行政处罚实施条例.....	(154)
主要参考文献	(167)

第一章 中国海关发展历史简述

作为国家机构的组成部分，海关的产生与国家管理职能的发展变化密不可分。随着国家的出现、经济的发展和人口流动的日益频繁，为了管理人员的出入境活动，各国建立了早期的海关。直到近代，海关才和对外贸易有了更密切的关系。从中国海关发展的历史来看，由于我国地理位置及其发展特点，海关首先是在陆地边境及交通要道建立起来的，然后随着中华民族的发展、融合和海上交通贸易的发展，逐步推向沿海。

第一节 我国海关的起源和古代陆地海关

一、我国海关的起源

（一）“关”和“关税”的出现

海关是一个政治范畴，是国家机器的组成部分，是国家管理进出境事务的行政机关。根据海关这一性质及相关史料的记载，海关的起源可以追溯到西周（约公元前 11 世纪至前 771 年）。当时，奴隶制经济的成熟、商品交换的发展以及与周围各民族交往的增多，西周开始建立管理陆路进出境事务的海关机构——关。

春秋以后，随着农业、手工业生产的发展，商品交换的发达和专业商贾的兴起，各诸侯国之间及与境外各国之间交往日益频繁，关卡呈增多趋势，并出现了“关市之征”，即出现了关税的征收。

（二）关的任务

1. “执禁以讥”

周代设立的海关机构都是陆地关，带有强烈的军事色彩，关的主要任务是根据政府法令检查进出境的商旅及货物，防止人员外逃和入侵，以巩固奴隶制度和封建制度。因此，“执禁以讥”是关的主要任务。

2. “关市之征”

“关市之征”是指货物通过边境的“关”和国内的“市”时，国家要进行货物检查和赋税征收。

关税税率方面，春秋时期一般都比较低，而战国时期各国增设关卡，提高税率，往往成为苛政的手段，不利于封建经济的发展。因此，春秋后期和战国时期的许多思想家均主张薄赋节用，轻税富民，并缅怀古时“关讥而不征”的“王政”。

（三）先秦海关机构的官制

据史书记载，周代中央在“地官”（类似以后的户部）之下设“司关”，在“司关”之下，每关还设“士”、“府”、“史”、“胥”和“徒”。古书中对各关关员还有关人、关尹、关令等称呼。由于先秦的关一般兼有边境要塞性质，所以除上述管理进出境人员和货物的海关人员外，中央还根据各关的重要程度，分别驻有不同数量的军队。

以上情况说明我国海关有着悠久的历史，其起源可以远溯至三千年前的西周。春秋以后，关卡增多，并开始征收关税。从关的位置来看，除少数关设在边境，多数均设立在周代内部各诸侯国之间。春秋末期以后，随着商品生产的进一步发展和城市规模的扩大，各国都城和一些大的商业城市开始在城门出入处建立了类似边境的关（城关）。先秦的关虽然制度尚不健全，但已执行类似今日海关的某些任务，并在设关地点、重视检查、执行禁令、轻税政策以及和边防、军事机关关系密切等方面，均对后代的陆地边关和沿海海关制度产生重大影响。

二、秦汉至南北朝的陆地关

（一）秦代

公元前 221 年，秦兼并六国，统一全国。各诸侯国国界的消失使有些“关”被撤销或成为内地“关”（如函谷关），但陆地边境的“关”仍继续存在。一些边防城镇的郡守、县令和边关的关都尉，主要负责边防，但也执行着管理进出境人员、货物等海关职能。在征收关税方面，历史上并无明文记载，但根据《史记》可推断秦代关卡是继续战国晚期各国关制来征收关税的。

（二）汉代

汉代疆域辽阔，国力强盛，特别是汉武帝以后，采取了对外开放政策，鼓励发展对外贸易和开展友好活动，并开辟了“丝绸之路”，设立了西域都护。对此，朝廷设立了“少府”来管理对外贸易，并设立“大鸿胪”和“蛮夷邸”

负责接待外宾、外商。

由于汉代对外交往以陆路为主，因而海关机构也主要设在西北和北部接近边境的交通要道上，而内地关卡最重要的是潼关、函谷关、散关和武关。虽然汉代对外采取鼓励交往政策，但海关管理却很严格。汉初为迅速恢复经济，直到景帝时才恢复关禁，此后不论边境关或内地关，对通过的人员、货物，均凭“传”（东汉以后也称“过所”）验放。查验的重点是接待中外使节，防止士卒、犯人逃亡，和控制重点物品出境，上述任务均由靠近边境的地方官员和边关的关都尉负责执行。在关税方面，只要是政府允许、合法进出的，在边关均不征收关税，通过内地关税则时征时免，变动较多。

（三）魏晋南北朝

魏晋南北朝期间政治动荡、战乱频仍，各方割据（仅西晋时短暂统一），关卡封锁，在很大程度上人为地阻碍了商品的交换和经济的发展。但实际上各国之间的官私贸易一直在进行，各国与各自沿边的少数民族及邻近各国的贸易更是相当活跃。

因此，各国之间的出入境管理主要服从于当时军事政治斗争的需要。对于远方各国的交往，大致继承汉代制度，采取鼓励政策，免征边境关市“绢马贸易”的关税。而对于中国境内敌对之一方，则严格管理，在允许互市的地方设市令（或互市令、津主）征收关税（尤其在南朝各代，税种繁多）。

三、隋唐的陆地关

（一）管理机构方面

隋唐时期经济繁荣，文化发达，政府对国际交往和对外贸易采取鼓励和保护的政策。政府设有专门机构（隋称“四方馆”，唐称“鸿胪寺”）管理互市和接待外国使者，其设置的海关机构包括关、互市监和互市。

1. 关（关税）

“关是往来必由之地，津是济度必由之地”，其任务是“限中外，隔华夷，设险作固，闲邪正禁”。关设关令、关丞，下有录事、府、史、典事、津吏（或称津主）等员役。全国各关归中央政府尚书省刑部的“司门”管辖，但实际多由地方官监管。

2. 互市监和互市

隋在甘肃河西各郡设交市监，唐时改称互市监，其任务是管理通过边疆关卡进入内地和从内地出境的货物和人员，也管理同周围少数民族交换的马匹等货物。各地互市监属中央政府的“少府”领导。此外，唐朝还在北方的朔方军、西受降城等处设立了为封建政府金银等内地产品和沿边少数民族交换马匹

等物的马市，在西南设立管理唐和吐蕃之间贸易的互市场。这些都是带有海关性质的管理进出境事务的机构。

（二）管理制度方面

1. 检查制度

检查制度是指人员货物出入境均须经过批准的制度。在唐代，人员货物须凭中央的刑部司门发给的“过所”方可出入境，唐律对偷渡关津等违制行为有严厉处罚的规定，但为鼓励中外交往、方便合法进出，唐代政府规定“蕃客往来，阅其装重，入一关者，余关不讯”。

2. 征税制度

在唐代前期一百多年中，边关和内地关市都是不征关税的。“安史之乱”以后，由于社会矛盾激化，原有的免税制度已难维持，各地纷纷开征关税。但当时的边境关卡主要任务是检查，所以征税由稍处内地的关（市、津）和互市监等机构来完成。因此此时历史上的陆地关“关税”，特别是出口税，实际上都带有“市税”的性质。此时开征的“关市税”在以后各王朝均继续征收，成为我国封建社会“商税”的主要部分。

3. 禁限货物的规定

为满足经济管理和社会统治的需要，唐代严格控制重点物资的出口。如唐律规定，凡禁止出口的货物不得过关。

四、宋元的陆地关

宋元时期，封建经济得到进一步的发展，这时期的陆路贸易虽已退居次要地位，但因陆地边关与边防关系密切，所以陆地关除继续发挥先秦以来“国家门户”的作用外，在机构设置和出入境管理方面也有一些变化。这主要体现在两宋和辽、金、夏之间互设“榷场”执行海关任务，以及元代对陆地关管理的放宽。

（一）两宋和辽、金、夏之间互设的“榷场”

“榷场，与敌国互市之所也，皆设场官，严厉禁，广屋宇，以通两国之货。”这是在国家分裂的特殊情况下设于陆地边界的海关机构。

宋辽两代设立的榷场隶属于朝廷的榷易院和户部。榷场均设在边境，管理包括双方商人的经济文化交往等进出境事务，带有海关性质。双方对各自的榷场都有严格的管理制度，来往商人必须交纳关税、牙钱，领得证明文件（称关子、关引、标子）方能交易，禁止一般旅客出入，对重点物资双方均有严格控制，并对违禁走私和偷渡者规定了严厉的处分措施。

宋金双方榷场主要沿淮河两岸相对设立，其管理制度基本上沿袭宋辽旧

制。宋对贩往金代的货物征收关税，发给“关引”作为已税的凭证，而对金代商人带来的贸易之物则征收低于本地出口货物的税率。

此外，宋在保安军和镇戎军置榷场，管理和西夏之间的进出境事务及经过西夏的转口贸易。在西南沿边设立一些类似榷场的市易司、榷茶买马司、博易场等机构并在辽、金、西夏和西北、东北相邻国家、部落也设立了类似的机构。在这时期，仍存在一些称“关”的边关，如宋辽间的雁门关，战时完全封闭，平时也带有浓重的军事色彩，主要防止人员的非法出入境。

由此可见，榷场的设立大大便利了宋辽、宋金之间和中西方之间经济文化交流，促进了中华民族大融合的发展。其开放或封闭主要是服从军事政治斗争的需要，这种演变正是海关作为国家行政机关的重要特征。但是榷场管理的严密并不能阻止榷场之外大量私市交易的存在，这从一个方面说明了各地区间的经济文化交流仅靠行政手段是难以限制的，必须因势利导，适当运用经济手段，才能维护国家权益，促进对外交往。

（二）元代对陆地关管理的放宽

在元代，我国统一的多民族国家得到进一步发展，各地区的经济文化交流日益频繁。为此，中央设立了泉府院（也叫泉府司），管理商业和市舶事务，并在京师（北京）设大都宣课提举司，各地设抽分场提领或税务提领。对沿边各关，元代也建立了类似唐宋的一套制度，但由于元代国力强大，版图辽阔，变动又较频繁，因而对陆地边关的管理是比较放任的，一般商旅均可自由往来。进入内地后征收的关税（商税）也是很轻的。

五、明清的陆地关

（一）明代

明代边境各关严格控制马牛、军需、铁器、铜钱、丝绸等货物的出口，并严禁人口偷渡。

1. 茶马司和马市

政府在西边的甘肃和青海设立了“茶马司”，以茶换马，称“茶马贸易”。茶叶由国家专营，商人购茶外运，须先纳钱请引（引：凭证），换回的马匹均免税进口。在北面的山西和东北的辽东还设立了“马市”，进行“绢马贸易”。茶马司和马市类似唐朝的“互市监”、宋代的“榷场”，负责管理进出境事务，是带有海关性质的机构。

2. 钞关

钞关是明清两代主要设于内地的税关，有些钞关执行海关任务。当时政府滥发纸币，市场商贩拒用大明宝钞，但可用钞票交付税款，故称为“钞关”。

因由户部官员监收，又称“户关”。明成化七年，又于芜湖、沙市、杭州等处设林木局，由工部派员收取竹木等实物，又称“工关”。“户关”、“工关”均由御史监督，统称“钞关”。钞关对通过的船只，按其大小征收税款，所征税款称“船料钞”（船钞），空船则不征。

（二）清代前期

在清代前期，中俄两国将恰克图作为双方互市地点，各设市圈，两国均不收税。由于边境上的贸易和边民互市基本上是免税的，海关业务（特别是查禁私货和防止偷渡）一般由地方官员及边防军官负责。清政府另在稍处内地的一些交通要道设“户关”、“工关”，类似明朝的“钞关”，也可称为“榷关”。其中户关大致可分为沿海关、沿河关、内陆关和沿边关。户、工二关均设“监督”，各关行政直属中央，由内务府和户部领导，和理藩院、礼部、兵部、刑部等机关亦有密切关系。在税制上，清代户关工关均以征收货税为主，沿海、沿江诸关则兼收船钞。

在这一时期，关税收入成为了维护封建制度的重要财源，但由于清代前期的海关管理是建立在闭关政策的基础之上的，关税的增加并不体现对外贸易的发展，反而影响了商业资本的积累和资本主义萌芽的发展。

六、古代陆地关的特点

（一）重视出入境检查，为巩固封建制度服务

早在先秦时期，边境关卡就把“执禁以讥”作为首要任务。在组织上，关卡往往既是边关，又是边防，有时由地方官员负责，不另设机构。关卡的开闭和管理的宽严，都首先从是否有利于封建制度的巩固来考虑。但是，这种“重视检查”在不同时期产生的影响往往不同，在封建社会初期和各朝代初建时一般有利于保护国内生产、巩固国防和促进对外交流，但到封建社会后期则常常阻碍商品生产的发展。

（二）和外事活动关系密切

历代边关都很重视对进出境人员（首先是外国使节和外宾、外商）的管理。海关的中央领导机关主要由外交（典客、鸿胪、礼部、理藩院等）和财政部门（少府、户部等）担任。

（三）管理对外贸易

在各朝代，各地海关机构承担着执行朝廷所制定的鼓励或限制对外贸易的政策的任务。历代的陆地关（包括互市监、榷场、茶马司等在内）既是海关机构，又是管理外贸机构。

（四）征收关税不占重要地位

初期的关是不征收关税的，以后随着对外贸易的发展，陆地关才有了征税的任务，但因封建统治者对关税并不重视，加上大宗陆路贸易主要由官府经营，允许私商经营及边民之间互换的货物、品种数量均有限，因而征收关税在陆地关的工作中不占重要地位，经常采取免税或轻税政策。有时货物经过边关检查后免税进入内地，由内地关另行征税，带有国内关税性质。

（五）边境关和内地关长期并存

我国从先秦开始就存在将关设在边境和内地水陆交通要道的情况，但都叫“关”，由一个单位领导。一般来说，内地关归中央管辖，与属于地方的税务机构（如“市”、“税课司（局）”）不同。

第二节 古代沿海海关

一、市舶司的设立及其机构演变

早在春秋战国时期，华北及东南沿海一带已和朝鲜、日本、菲律宾有一定的海上往来。到秦汉时，广州已发展成为南方海上贸易中心，并在沿海开辟了“海上丝绸之路”，与西北的“丝绸之路”同为我国对外通商要道。

自秦汉至初唐的七八百年间，对海运进出口的船舶和货物人员，一般均由当地官员（郡太守或州刺史）管理。

随着海上交通贸易的发展，特别是到了唐代，国家的统一和社会的安定使整个封建经济大大胜过前代，造船和航海技术均有巨大发展。尤其进入唐代中期以后，海上贸易和外事往来逐渐超过了陆道的交往，秦汉以来由地方长官监管海运进出境事务的体制已不适应这种形势。因此，唐玄宗即位以后，开始在广州设立管理海运进出境的专责海关机构——市舶司，其负责人称“市舶使”。

到了宋元时期，封建经济的发展，尤其是造船业的发达和指南针的广泛使用，加上两宋时期和辽金夏对峙，陆路交往受阻，使得海上交通贸易得到进一步发展。在这种形势下，管理海运进出境的专责海关机构——市舶司，也随之增设。

明初，朝廷采取了海禁政策，一方面严禁商民出海贸易，一方面实行朝贡制度与海外诸国进行有限贸易。因此，明代市舶机构以广州市舶司为主，明州、泉州二司业务清简，有时裁撤。

由此可见，唐宋元明四代均以“市舶司”为沿海海关之名，市舶司单位主管官员除一般称“市舶使”或“市舶提举”外，还有“押蕃舶使”、“市舶中

使”、“监舶使”、“结好使”等名称。市舶使的属官有市舶判官、知事、吏目等。而且在封建集权制度下，历代市舶司一般以中央直接领导为主，其中央领导机关包括外事（鸿胪寺）、财政（少府、户部、泉府院）、司法（刑部）等单位，而各省（道、路）地方长官则负监督指导责任。

二、唐宋元明市舶制度

唐代和元代的市舶司职掌大致相同，包括管理进出境的船舶、货物和商旅，征收关税，处置货物，执行禁令等任务。其任务除担负监管、征税、查私等类似现代海关的任务外，还同时管理对外贸易和外商。当然，市舶司的工作首先着眼于人，其次才是物，即首先从政治、外交上考虑管理的宽严和税收的轻重。

明代因多数时候实行海禁，市舶机构的职能被大大削弱，其职掌被限制为主要管理贡舶和随贡贸易。但到宋元时期市舶司的各项职掌又逐步恢复起来。

（一）管理船舶

市舶司的主要任务是管理进出境（港）的船舶和其附载的旅客、船员和货物。

唐代对船舶往来中外各通商港口的管理较宽。

宋代以后开始建立比较周密的登记管理制度，主要包括：①中国舶商经营海外贸易和沿海贸易均须向地方官和市舶司申报请领“公据”或“公凭”，外国商船进口前没有先行申报登记的制度，但也须交验证件；②针对中外海舶进港的管理制度，其中对于“贡船”还须检验表文或堪合，并派员护送进行“随贡贸易”的外国使者。

在市舶法令方面，现存最完整的古代市舶条例是《元市舶则例》。

（二）征收关税

对进口货物征税称为“抽解”或“抽分”。

唐代对进港船舶征收“舶脚”。

在宋代，进口货物经纳税和“抽买”之后，所余货物可由商人在规定场所自行贩卖，并创行了保税制度。

元代不实行抽买制度，除对货物抽税外，另征收一种“舶税钱”。此外还实行单抽、双抽的关税制：双抽是指舶货进口要抽解，内地商人从海商手中购买舶货时要再抽解；单抽是指从其他口岸来的土产品无第一次的抽解，只在（海商）出卖时上税。

明初因严格实行“随贡贸易”，进口货物一般免税，中期开始对货物征税。隆庆以后，随着海禁政策的失败和私人贸易的进一步发展，朝廷实行“水饷”

和“陆饷”并征制度。“水饷”指船钞，由船商交纳，每年征收一次；“陆饷”指货税，由铺商交纳，逐笔征收。此外，对自吕宋（菲律宾）返回的空船征收“加增饷”。明代后期船钞、货税并征，并改收货币税（唐宋元以收实物为主），使我国关税税制进一步完善。

由于海上运输远比陆运量大，且多为外商和私商经营，因此历代政府对市舶关税收入都很重视。

（三）处置舶货

处置舶货主要是针对进口蕃货而言，包括禁榷、抽买、保管、运送等，这是市舶司管理对外贸易的一项重要职能。

唐代对珍异物品实行“收市”制度，不许私人买卖。收市是给钱的，和抽解（征税）不同，和外商另外送给朝廷或本地官员的礼物（称“进奉”）也不同。它实际上是春秋（齐国）特别是汉代以来对盐、酒、铁等重要商品实行专卖制度（即“禁榷”）的发展。

宋时由于财政上的目的，禁榷、抽买的物品进一步增加。“抽买”（也叫博买、和买）是政府对海舶运来的货物，除抽解外，其余再由政府按规定的价格收购一部分。

元代国力强大，长期实行“官本船”制度（官府经营和民间贸易并行），又征收“船税钱”，因而不再推行禁榷、抽买制度。

明代因严格推行海禁和“随贡贸易”制度，进口船货主要以“贡货”形式在北京会同馆进贡和领取回赠物。但仍有相当数量的私商货物大致按宋代办法经市舶司抽解，抽买后允许商民自行贸易。

总的来说，禁榷、抽买制度是一种封建落后的经济制度，它增加了政府的财政收入和封建官僚贪污的机会，但却给人民生活带来不便，不利于商品经济的发展。

（四）执行禁令

历代市舶司执行的禁令主要有：

（1）关于管制进境货物和防止重要物资和人口出境的禁令，如唐律中的“关市令”。

（2）有关海舶、商人违反市舶制度的处罚条款。

（3）有关禁止权贵和市舶官员直接经营外贸和营私舞弊的禁令。

（五）管理外商

总的来说，历代对外商采取优待照顾的政策，尤其是唐宋二代更是如此。历代市舶司为了使更多蕃舶能如期前来贸易，还每年举行两次祈风祭神祀典。对中国籍经营海外（上）贸易的舶商和海商，一般也参照管理外商办法给予优待。

由此可见，唐代创立的市舶制度使我国对进出国境的海关管理。从陆地推向沿海，制度更加周密。这对于唐宋两代巩固和维护多民族的封建国家、扩大国际影响和发展商品生产，起过一定的积极作用。但与此同时，制度及管理上的不完善也造成了一定的消极作用。唐代对外商、外货的管理过宽，使外商获取暴利。而宋代的禁榷货物范围过宽，且用我国的金银丝茶瓷器等换取对方的珠宝、香料等高价商品，对我国经济不利。元代各地市舶机构实际是官僚集团肆意搜刮的工具。明代海禁政策下的市舶制度不利于社会生产力的发展。

三、清代前期的沿海海关

清代前期，世界正处于从封建社会向资本主义社会过渡的历史转折时期，而处于封建社会后期的清政府却实行了先海禁后闭关的政策，不仅强化传统的抑商政策，压制商业资本的发展，而且在涉及外交、政治和文化的领域极力维护封建专制制度。

所谓“闭关政策”并非完全封闭海关，而是在外交、外贸和海关管理方面采取严格限制的政策。这种限制主要有以下五方面：第一，限定设关地点；第二，限制中外人员交往；第三，限制商人自由交易，推行行商制度；第四，限制丝茶等多种货物出口；第五，限制发展对外航运业。

清代前期按其执行闭关政策的严厉程度，大致可分为1644—1684年的海禁时期、1685—1757年的闭关政策时期和1757—1840年的进一步严格执行闭关政策的时期。其中，在闭关政策时期先后在漳州（厦门）、广州、宁波、江南（上海）设立了沿海海关，称为闽海关、粤海关、浙海关和江海关，海关之名正式出现开始于此。从制度上看，它是市舶制度的继续和清初在内地沿边所设的“户关”、“工关”的发展，因行政上归户部管理，所以也称“户关”。

在领导体制上，清代各沿海海关和陆地边关一样，均设“监督”。监督属官为“笔帖式”（即书办，有实权，类似副监督），此外还存在两类办事人员。各海关行政直属中央，由户部管理，和理藩院、礼部、兵部和刑部也有密切关系。

在职责上，清初四关不再处置舶货，也不直接管理外商，但仍是管理外贸的机构，其职责接近于近代海关，但在进一步严格执行闭关政策的时期，只有广州一处为外国商船来往口岸，其他三处只准经营对外贸易和沿海贸易的本国商船出入港。其中，在船舶管理制度上，中国籍船舶和外籍商船实行不同制度。对中国籍经营对外贸易的海船管理办法和宋元明时期的市舶制度略同，须先向地方官员和海关监督申请登记，发给船照，方可进出口，但对船只大小、船员人数和运载对外贸易商品的品种、数量等方面存在许多不合理的限制。对于外籍商船和外商的管理程序则基本上为维护国家主权所必须办理的，如起卸

炮位和不许兵船擅自入境，但对船员、外商的管理偏严，而且不区分是否合法，也不利于正常贸易的发展。

在关税制度上，海关征收的关税有船钞和货税两种，这实际上是明朝水饷、陆饷制度的继续。船钞由海关按船只大小直接征收，税额较高；货税由行商承保缴纳，按货物的精粗从量计征较低的法定税率。贡船货物仍实行免税优待，乾隆时还规定粮食、珠宝进口也给予优惠免税。各关实行落后的封建包税制度，即每年向朝廷上交一定额的税款。

此外，清朝前期还出现了行商，这是从明代“牙行”（代客买卖，收取佣金的商店）演变而来的封建性外贸垄断组织。粤海关设立后，外贸和内贸实行分开管理。专门经营外贸的牙行称洋行或洋货行，商人称行商或洋商。管理内贸的称“本港行”。行商一方面垄断进出口贸易具体业务，并向海关保证交纳税款，一方面又代表政府和海关约束外商活动。康熙年间，广州行商成立了“公行”（又称十三行），目的是共同承担官府摊派、消除内部竞争、规定货价等；其他三处海关则由一般行商兼管报关业务。

由此可见，清代前期的沿海海关制度中，有一部分是前代市舶制度的继续，这是为维护国家主权所必须坚持的，但因以“闭关政策”为指导，其中有许多不合理的规定。

四、总结

和古代陆地关和后来的近代海关相比，古代沿海海关有以下特点：

第一，在政策管理方面：主要执行开放和鼓励的政策。总体上“陆严海宽”，但进入明清却实行了海禁闭关政策。

第二，在职能管理方面：职掌庞杂，封建垄断。海关机构不只监管进出境的货物、物品、运输工具和有关人员，征收关税，而且管理内外商人，有时还抽买货物，出售商货。其经济财政作用明显强于陆地关，职掌比较庞杂，适应了当时的生产力水平和政府机关的分工。同时，由于对外贸易基本上是由历代王朝官营，沿海海关同时负有管理对外贸易的任务，显示了封建垄断的特点，即使出现了行商，也仍为封建垄断。

第三，在对外关系方面：海关管理坚持独立自主、维护国家主权，还起着为外交政策服务的作用。

第三节 清朝末期的海关

清朝末期，帝国主义国家向我国的扩张侵略活动大大加强，特别是在两次